PI 092

Brasil e Argentina: contrastes e confrontos no âmbito do Mercosul

Rubens Barbosa

The economic and commercial relationship between Brazil and Argentina is at the core of the South American integration process. One of the main aspects of that crucial relationship is the way macroeconomic policies developed in the two countries. How the lack of coordination between them explain in part unilateral restrictive trade measures by Argentina and why the disconnection of macroeconomic policies in the last two decades has made more difficult and more distant the political objective of regional integration.

Ninguém se lembrou de festejar os 18 anos de nascimento do Mercosul no último dia 26 de março. Pouco antes, no dia 16, a presidenta da Argentina, Cristina Kirchner, visitou o Brasil e a grande preocupação do governo brasileiro foi a de evitar a discussão pública sobre as restrições comerciais para a livre entrada dos produtos brasileiros no mercado argentino, em franca violação do Tratado de Assunção e das próprias normas do Gatt.

O presente trabalho procurará analisar os principais aspectos econômicos das relações entre o Brasil e Argentina. Ênfase especial será dada à questão das políticas macroeconômicas dos dois países e como a falta de sintonia entre elas, em parte, explica a adoção unilateral de restrições por parte da Argentina, que vêm dificultando e tornando mais distante o objetivo de integração.

Nesse sentido, inicialmente será focalizada, de maneira sucinta, a trajetória das políticas macroeconômicas nos dois países e, em seguida, mostrarei as consequências dos desencontros havidos, nas duas últimas décadas, para o processo de integração no Cone Sul.

Visto em retrospectiva, o instrumento jurídico que criou o Mercosul representou a culminação do processo de aproximação entre o Brasil e a Argentina, que veio desde 1986 e se completou em 1991, com a inclusão do Paraguai e do Uruguai, como partes daquilo que já estava formalizado no plano bilateral.

Em nenhuma das etapas ocorreu aproximação de políticas macroeconômicas, ou, muito menos, convergência nas políticas econômicas. Houve processos tentativos de estabilização econômica por meio de mecanismos e instrumentos totalmente diferentes entre si.

As percepções prevalecentes no Brasil e na Argentina sobre o processo de integração e das perspectivas de sua inserção internacional provaram ser excessivamente otimistas, talvez como uma reação aos momentos turbulentos vividos nos vinte anos de autoritarismo nos dois países.

Rubens Barbosa é consultor de negócios, ocupa entre outros, o cargo de presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da FIESP, é membro do Conselho Empresarial dos Países de Língua Portuguesa. Foi embaixador do Brasil em Londres e Washington.

FI 032

A Ata de Iguaçu, em 1985, e o Programa de Cooperação e Integração, em 1986, abriram a possibilidade de uma maior aproximação econômica entre Brasil e Argentina. Os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1988, decidiram avançar na constituição de um espaço comum com a assinatura do Tratado de Cooperação e Integração. Vigente até hoje, o Tratado teve como objetivo formar um espaço econômico comum, em dez anos, com a completa eliminação de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias. Coincidindo com o lançamento da Iniciativa para as Américas, cujo objetivo era a criação de uma zona de livre comércio da Patagônia ao Alasca, Brasil e Argentina deram um passo importante no processo de integração ao firmar a Ata de Buenos Aires de julho de 1990, prevendo a conformação de um mercado comum bilateral até 31/12/1994.

A Argentina conseguiu introduzir na Ata o conceito de equilíbrio dinâmico do intercâmbio bilateral, definido pela manutenção do saldo da balança comercial dentro do limite máximo de 8% do valor total do intercâmbio. Caso o limite fosse superado, foi prevista a criação de mecanismos corretivos. Pode-se identificar aí a origem remota da teoria das assimetrias desenvolvida pela Argentina e que será examinada adiante.

Em 26 de março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção (TA) para criação do mais novo agrupamento comercial, o Mercosul. O Uruguai, mesmo hesitando, resolveu entrar, com medo de perder as preferências bilaterais, e o Paraguai foi incorporado sem muita reflexão, por erro deles e nosso.

Como pano de fundo da análise do presente artigo, é importante lembrar o disposto logo no primeiro artigo do TA. Nele foram fixados como objetivos dos países membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) "a conformação de um Mercado Comum em 31 de dezembro de 1994" e definidas as bases para a constituição do Mercado Comum: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a tarifa externa comum e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, nos moldes da Ata de Buenos Aires.

A coordenação de políticas macroeconômicas, um dos instrumentos principais para a constituição do Mercado Comum, segundo o disposto no artigo 5 (b), deveria realizar-se de forma gradual, e convergente com os programas de desgravação tarifária e a eliminação de restrições não-tarifárias.

Nem o objetivo principal nem as bases estabelecidas para sua consecução foram alcançados. Irrealistas, esses objetivos demonstram a falta de percepção dos limites que a política e a economia poderiam impor. O assunto foi tratado de forma teórica, sem considerar se eram factíveis, e sem propiciar os meios para se atingir os fins expressos de maneira genérica.

A rigor, não se pode dizer que o artigo 1 está sendo descumprido. Só há um objetivo explícito e expressamente obrigatório no TA. Trata-se da livre circulação de bens, posto que o anexo 1, único dispositivo automático e auto-aplicável, trazia um calendário semestral de desgravação das tarifas. Todos os demais objetivos nunca tiveram instrumentos ou mecanismos de aplicação, nem prazos fixados para o seu cumprimento.

O impulso político das lideranças argentinas e brasileiras para assinar o TA não levou em conta as condições objetivas prevalecentes nos quatro países. As condições que permitiram a criação do mercado comum na Europa, sob estímulo dos Estados Unidos depois da guerra, não estavam presentes no processo de formação do Mercosul, visto que as motivações e o grau de integração comercial preexistente, assim como as condições políticas e econômicas e os recursos financeiros alocados para a recuperação da Europa não se repetiam no Cone Sul.

A livre circulação de bens e a tarifa externa comum (TEC) sempre esbarraram em restrições internas dos países membros e também na falta de vontade, ou de condições, para adotar efetivamente uma política comercial comum *vis-à-vis* terceiros países. A coordenação de políticas macroeconômicas nem sequer foi tentada, mesmo depois da criação na estrutura do Mercosul, em 1992, na reunião entre ministros da Fazenda e presidentes de Bancos Centrais, fórum apropriado para sua negociação. A Argentina já havia embarcado no Plano Cavallo e o Brasil ainda não tinha condições de tentar mais um plano de estabilização, em face do fracasso do Plano Collor e da política econômica morna no final desse período.

Quando assumi a função de coordenador da seção nacional do Mercosul, logo após a assinatura do TA, tinha plena consciência de que dificilmente os objetivos do artigo primeiro seriam cumpridos. No tocante ao prazo (31 de dezembro de 1994) para concluir o processo de criação do mercado comum, buscou-se caracterizá-lo como um período de transição que levaria a zona de livre comércio para a etapa de união aduaneira. O estabelecimento do Cronograma de Las Leñas-1992 foi uma tentativa séria de estabelecer um calendário preciso e uma relação abrangente das tarefas a serem executadas para cumprir, ou tentar cumprir, aqueles objetivos.

Políticas macroeconômicas: retórica e realidade

A coordenação de políticas macroeconômicas no âmbito de um processo de integração inclui política cambial (taxa de câmbio e regime de conversão da moeda nacional), política monetária (taxa de juros e quantidade de moeda a ser emitida) e política fiscal (controle dos recursos arrecadados e gastos pelo Estado).

À medida que o processo de integração avança, mais se faz necessária a coordenação de políticas macroeconômicas, tanto por seus efeitos comerciais, quanto por seu impacto nos fluxos de investimento e nas condições de concorrência, como pode ser verificado na experiência da União Europeia.

Apesar de indispensável nas etapas mais avançadas de integração, a coordenação macroeconômica será sempre um processo lento e gradual, tendo em vista que implicará em uma limitação da autonomia na condução da política econômica.

Na atual fase do processo de integração, o Mercosul pode ser descrito generosamente como uma união aduaneira imperfeita. Na realidade, não existe "união", e sim uma completa lacuna de regras aduaneiras, a começar por um Código Aduaneiro e uma autoridade para zelar pelo seu cumprimento e pela livre circulação de bens. Segundo informação de instituições especializadas, a TEC é aplicada apenas parcialmente (44% dos itens). Por essa e outras razões explicadas adiante, o grupo sub-regional hoje está mais próximo de uma zona de livre comércio de bens do que de uma união aduaneira.

Nessa fase, a rigor, não cabe falar de coordenação de políticas macroeconômicas. A precedência das políticas nacionais sobre políticas regionais é absoluta e não se notam mudanças no curto prazo nessa atitude. Não se trata nem de invocar motivos de soberania para não aceitar decisões supranacionais. A própria dinâmica das pressões sobre a área econômica, especialmente em momentos de crise interna ou externa, faz prevalecer a lógica nacional na tomada de decisões que afetam os de-

mais países membros do Mercosul. Essa situação adquire contornos críticos quando políticas decididas individualmente, sem consulta com os parceiros, são implementadas pelo Brasil, em virtude do peso da economia e do comércio exterior do país, como ocorreu, por exemplo, com a desvalorização do real em 2001.

Por uma série de razões, que têm a ver com a evolução das economias do Brasil e da Argentina e sua respectiva inserção no mundo, nos últimos vinte anos, os dois países foram profundamente afetados por crises endógenas e exógenas que deixaram pouco espaço para a formulação de políticas de longo prazo. Por outro lado, o curto prazo foi influenciado negativamente por fatores políticos internos que igualmente tornaram impossível a coordenação entre os dois países. Desde o início dos anos 1980, Brasil e Argentina, em matéria de política econômica (e também de política externa) tiveram condutas divergentes, quando não antagônicas.

A análise vai se concentrar nas décadas de 1990 e de 2000, depois da criação do Mercosul, quando, pelo Tratado, os países membros deveriam iniciar pelo menos um esforço de harmonização de dados e de regras internas que esboçasse as bases para o início de entendimentos visando à coordenação de políticas macroeconômicas. Tímida tentativa nesse sentido foi iniciada, mas logo abandonada.

Na década de 1990, a Argentina desenvolveu um generalizado processo de liberalização financeira e de privatização. Com um regime cambial rígido, conhecido como de "convertibilidade", que operou de fato como uma caixa de conversão (*currency board*), o peso argentino sofreu forte apreciação. As políticas seguidas pela Argentina foram aprovadas tacitamente pelo FMI, que procurou dar apoio ao país no seu esforço de estabilização. Na linha do consenso de Washington, a Argentina foi apontada como modelo e o mercado internacional apostou nela.

Nesse período, foi retomado o processo de desindustrialização da economia, aprofundando os problemas desse segmento gerados com as políticas de Martinez de Oz, na segunda metade dos anos 1970. Nesses dois momentos da história argentina, pode-se reconhecer a fonte dos problemas que prejudicaram o setor industrial platense e a origem de algumas das políticas restritivas adotadas pelo Governo de Buenos Aires na tentativa de reviver e fortalecer as empresas industriais afetadas pela baixa competitividade.

Na década dos 1990, o Brasil, ao contrário, enfrentando seguidas dificuldades internas com a inflação quase fora de controle, e externas, com as crises financeiras do México, da Ásia e da Rússia, tomou medidas mais independentes em matéria de política monetária, cambial e econômica em geral. Em 1993, foi implantado – sem a concordância do FMI – o Plano Real, que reduziu drasticamente a inflação, estabeleceu metas para seu controle (em 1999, apesar de não previstas no Plano Real), propiciou a criação de regras claras de gastos públicos, com a lei de responsabilidade fiscal (em 2000) e manteve uma política cambial firme, com o dólar apreciado. O regime cambial do Plano Real, a rigor, era o de flutuação. Em 1995, depois da crise do México, adotou-se um regime de banda administrada. O desequilíbrio comercial gerou pressão para a desvalorização mais acelerada da moeda, o que ocorreu em janeiro de 1999. Em março-abril do mesmo ano passa-se a prevalecer o regime de flutuação do câmbio.

Essa disparidade de políticas econômicas, que foi gradualmente se acentuando, especialmente a partir de 1995 e do período após as crises externas, tornou muito difíceis visões estratégicas comuns e ainda mais a coordenação de políticas macroeconômicas.

Na Argentina, a política econômica foi acompanhada, na política externa, de um alinhamento internacional incondicional com os Estados Unidos, conhecido como o de "relações carnais", na infeliz expressão do então ministro do Exterior argentino, Guido di Tella. A Argentina tornou-se "aliada extra-regional" da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), participou da primeira Guerra do Golfo e buscou negociar um acordo bilateral de comércio com os Estados Unidos, depois de ter assinado um de investimentos.

Como se sabe, o Brasil não compartilhou do alinhamento argentino e continuou a promover a integração regional, o que, em diferentes momentos, gerou desconfiança e até competições inúteis.

Como a coordenação das negociações do Mercosul é de responsabilidade dos Ministérios do Exterior, em virtude das posições assumidas pela Argentina, o diálogo entre os países membros foi afetado politicamente e crescentes dificuldades davam o tom dos entendimentos.

Com o fim do plano de convertibilidade, a Argentina enfrentou uma das mais profundas crises de sua história. O terremoto que varreu sua economia fez desaparecer a confiança social e política e, com ela, as políticas ortodoxas do Consenso de Washington, seguidas parcialmente, visto que o câmbio não era flexível e os déficits públicos continuaram, sobretudo pelo lado provincial.

A partir de 2001, o país não pôde manter seus compromissos externos e o regime de convertibilidade foi abolido com a consequente desvalorização da moeda. Em meio a uma grave crise política, a Argentina deixou de pagar seus credores. A suspensão do pagamento da dívida com a imposição unilateral de substancial deságio e a implementação de uma política econômica afastada das recomendações do FMI e do Banco Mundial ocorreram em um momento em que o Brasil manteve políticas convencionais de estabilização.

O período em que o peso argentino se desvalorizou, correspondeu a uma gradual apreciação do real, por motivos totalmente independentes. Enquanto as taxas de juros permaneciam baixas na Argentina, no Brasil elas continuaram em níveis elevados, durante todo o tempo. A desvalorização do real em meio à grave crise de balança de pagamentos em 2001, em consequência das crises externas, e em 2002, pela especulação nos mercados, em vista dos resultados da eleição presidencial, agravou as desconfianças. A impossibilidade de cumprimento do princípio de coordenação de política macroeconômica ficou ainda mais exposta.

Para os objetivos deste trabalho, não importa discutir os méritos e os resultados das políticas seguidas pelos dois países. O que interessa ressaltar é que não houve sintonia na escolha das políticas macroeconômicas. Mais grave, essas políticas – impostas mais pelas circunstâncias do que decididas e implementadas em um ambiente de reflexão e de ponderação racionais – foram, de um e de outro lado, decididas sem a menor consulta com o outro sócio.

Desencontros nas políticas econômicas do Brasil e Argentina

Os problemas decorrentes desses desencontros, em especial os desequilíbrios na balança de comércio, não existem tanto por divergência normativa entre os dois países ou por grandes diferenças de orientação de políticas econômicas. Em grande parte, são consequência da postura franca-

mente introvertida e protecionista adotada pela Argentina.

Diga-se, aliás, que a Argentina, desde 2003, vem procedendo de maneira racional e, de certa forma, oportunística, ao transferir para o Brasil os custos da ausência de ajuste em sua economia, pois percebeu que o atual governo brasileiro aceitará sempre as medidas restritivas para preservar a boa relação com Buenos Aires, mesmo em detrimento dos interesses empresariais nacionais.

Ao longo dos últimos vinte anos, não foram poucos os momentos em que a ausência de coordenação macroeconômica foi utilizada como escusa para a imposição de medidas protecionistas, contrárias à letra e ao espírito do TA e das próprias regras do Gatt, quase exclusivamente de maneira unilateral, por parte da Argentina.

Na década de 1990, a Argentina inicia seu ciclo expansivo com o Brasil em recessão e, em consequência, o intercâmbio bilateral mostrou um superávit brasileiro. A partir de 1993, ambos os países cresceram simultaneamente e o comércio bilateral aumentou de maneira significativa. A crise do México, em 1995, afetou mais fortemente a Argentina e a balança comercial começou a favorecê-la pela maior expansão econômica do Brasil. Em 1998, a economia brasileira apresenta aguda desaceleração e as exportações aumentam para a Argentina. Em seguida, foi a vez de a Argentina enfrentar sérios problemas internos e o comércio bilateral caiu fortemente com a queda das exportações brasileiras. Nos últimos anos, ambas as economias se expandiram, cresceu o intercâmbio bilateral, com superávits do lado brasileiro. De modo geral, a Argentina realizou superávits durante as fases de valorização da moeda brasileira. Esse desequilíbrio foi facilitado, também, pela compra de trigo e, durante certo tempo, de petróleo argentino, e pela existência de grandes volumes de comércio administrado entre os dois países, com compras brasileiras direcionadas expressamente à Argentina, por exemplo em automóveis – onde existem acordos de equilíbrio quantitativo.

Na realidade, nas últimas décadas, como assinalado, as políticas econômicas argentinas não ajudaram a melhoria da competitividade e na modernização de sua indústria. O resultado é que o setor agropecuário tem peso maior do que o setor industrial no conjunto do comércio exterior. No intercâmbio com o Brasil, essa tendência se repete, criando desconforto nos dirigentes de Buenos Aires. Exemplo concreto desse fato foi o comportamento da balança comercial nos últimos anos, em que mesmo com o câmbio apreciado, com os altos encargos tributários e de juros, os produtos industriais brasileiros foram mais competitivos do que os produzidos localmente. Com as altas taxas de crescimento da economia e a demanda interna aquecida, o superávit na balança comercial a favor do Brasil foi constante nos últimos cinco anos, subindo para US$ 4,3 bilhões em 2008.

Questões estruturais, conjunturais e políticas que incidem na relação bilateral estão na raiz da teoria das assimetrias, desenvolvida pela Argentina para compensar, via medidas protecionistas, o desequilíbrio comercial com o Brasil e explicar o crescente "gap" industrial, em decorrência, segundo Buenos Aires, da participação do Estado na economia, por meio da ajuda interna e mecanismos de incentivos aos produtos brasileiros,

A assimetria estrutural tem a ver com as diferenças de tamanho entre os sócios do Mercosul, favorecendo o Brasil em economia de escala. As assimetrias conjunturais se referem às assincronias dos ciclos econômicos entre Brasil e Argentina e às diferenças nas políticas econômicas aplicadas nos dois países.

O Brasil aceitou sem contestar a utilização dessa "teoria", que passou a ser o fundamento de todas as medidas tomadas por Buenos Aires em defesa da indústria local, que se sente prejudicada, por exemplo, pela ação do BNDES e pelo maior volume de investimento estrangeiro no Brasil.

Se as assimetrias fossem relevantes para dificultar benefícios econômicos e comerciais em um processo de integração, o México não teria assinado o acordo de livre comércio com os Estados Unidos (Nafta), e Luxemburgo, Portugal, Irlanda não teriam aderido ao Tratado de Roma e participado da União Europeia. Na verdade, toda a construção "teórica" em torno das assimetrias não tem significado, posto que essas constituem a própria base do comércio internacional, tal como explicitado por David Ricardo, que se fundamenta na existência comprovada das vantagens comparativas relativas, com base em dotação diferenciada de fatores, para legitimar e sustentar os fluxos de comércio entre dois ou mais países.

Não tendo sido possível estabelecer práticas e mecanismos que pudessem dar forma e consistência à coordenação macroeconômica e de transformação produtiva conjunta, o Mercosul não se tornou um marco que compatibilize e promova os interesses de inserção de Brasil e Argentina nas economias global e regional.

Algumas razões econômicas e políticas já foram mencionadas para justificar a resistência da área econômica de todos os países membros para buscar entendimentos visando à harmonização e à coordenação de políticas macroeconômicas.

Creio não ter sido ainda pesquisado suficientemente se a coordenação das negociações no âmbito do Mercosul, a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores dos quatro países, pode ter sido um dos fatores determinantes das dificuldades para avançar o processo de integração.

Tivesse o processo sido conduzido pela área econômica, possivelmente teria havido mais realismo nas negociações e mais sensibilidade para a necessidade de algum tipo de harmonização e coordenação de políticas macroeconômicas. Alguns analistas, ao contrário, pensam que teria sido mais difícil avançar o processo de integração, pois as áreas econômicas tendem a ser mais conservadoras em matéria de políticas setoriais, do que as chancelarias, que não se preocupam em fazer cálculo de custo-oportunidade das medidas adotadas, na maioria das vezes, de forma política.

As chancelarias dos quatro países sempre deram ao processo negociador grande ênfase política. Os Ministérios econômicos (Economia, Fazenda, Planejamento e Banco Central) dos países membros nunca incorporaram a dimensão integracionista na formulação das políticas domésticas, talvez pela ausência de mecanismos explícitos de coordenação intergovernamental nessa área.

A cultura da integração não permeou os governos dos países membros ou pelo menos suas burocracias da área econômica. Isso levou os Ministérios do Exterior, sobretudo no Brasil, a terem de enfrentar intensas negociações na frente interna para buscar a adesão da área econômica ou mesmo para modificar políticas contrárias ao Tratado de Assunção, ou ainda, para minorar seus efeitos negativos sobre os demais sócios.

As diferenças entre o Brasil e a Argentina no tocante às restrições comerciais são equacionadas, na maioria dos casos, com interveniência das chancelarias ou dos próprios presidentes, pois não existem mecanismos de solução de controvérsias aplicáveis a medidas setoriais.

O setor privado, refletindo essa situação, sempre viu o Mercosul como uma

proposta política e não econômico-comercial.

A estagnação do Mercosul é hoje, em larga medida, causa e consequência da debilidade de seu arcabouço institucional, a começar pelas dificuldades de implementar o artigo primeiro do TA. As razões para essa paralisia – entre as quais a falta de coordenação macroeconômica – devem ser colocadas hoje dentro de um contexto mais amplo.

As dificuldades por que atravessa a Argentina e a crescente divisão entre os países sul-americanos, motivada por iniciativas e políticas que se chocam com os princípios do TA são alguns fatores que obstaculizam o seu cumprimento.

Sem pretender esgotar o assunto, cabe anotar, em seguida, alguns comentários sobre o contexto das disputas comerciais entre o Brasil e a Argentina e como isso vem dificultando o processo de integração no âmbito do Mercosul.

1) A não-coordenação das políticas macroeconômicas chama a atenção para os problemas institucionais do Mercosul e para o não-cumprimento de outras cláusulas relevantes.

Em larga medida, as dificuldades para avançar o processo de integração residem, de um lado, no não-cumprimento dos ambiciosos objetivos incluídos no Tratado de Assunção e, de outro, na falta de vontade política dos países membros em tomar medidas internas para ajustar os requisitos comuns às respectivas políticas nacionais. Todos esperavam receber benefícios sem assumir os custos da integração. A agenda interna sempre prevaleceu sobre a comunitária, e isto acarretou uma excessiva dependência do fator político para impulsionar a integração.

O Brasil chegou a propor um programa de trabalho em 2004 para ser completado em 2006, elencando os principais problemas derivados do não-cumprimento do acordado no Tratado de Assunção. Sem a liderança forte de Brasília, mais interessada em acomodar os problemas internos de nosso vizinho, as propostas caíram no esquecimento e foram abandonadas.

A livre circulação de bens, o fim da perfuração da Tarifa Externa Comum (TEC) e a eliminação de sua dupla cobrança, o destino da renda aduaneira, a questão dos regimes especiais, o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias, a internalização de normas e regulamentos comuns, o fortalecimento da Secretaria Administrativa, a reformulação do Grupo Mercado Comum e a criação de uma Autoridade Aduaneira, gestora de um Código nesse âmbito, seriam alguns dos temas que deveriam ter sido discutidos para permitir a revitalização do Mercosul.

Ao se examinar aspectos institucionais do Mercosul, não pode passar sem comentário uma questão sempre escondida e adiada por sua óbvia delicadeza e sensibilidade política, mas, que deverá ser enfrentada, em algum momento, caso seja possível no futuro levar adiante a união aduaneira no caminho do mercado comum: o processo decisório e o equilíbrio relativo entre os países membros.

O TA, no seu artigo 16, prevê que as decisões no âmbito do Mercosul devam ser tomadas por consenso. Na medida em que o processo avançar, contudo, essa prática deverá ser revista para refletir o peso dos países membros, a exemplo do que ocorreu no Tratado de Roma, no qual, desde o início, Alemanha e França tiveram mais votos no processo decisório do que os demais. Na verdade, essa prática do consenso refletia o processo como existia no âmbito bilateral Brasil-Argentina, o que poderia ser até compreensível, mas não deveria ter sido estendido para o formato quadrilateral. A perspectiva de ampliação do Mercosul, com a adesão da Venezuela, torna essa questão ainda mais importante.

A matéria apareceu, pela primeira vez, de forma concreta, em fins de 2008, nos entendimentos para a composição do Parlamento do Mercosul. Depois de haver obtido a concordância dos outros parceiros quanto à diferença do número de congressistas, de acordo com critérios que refletissem o tamanho e o peso de todos os países (o que significaria maior número de parlamentares brasileiros), houve um retrocesso e o Brasil aceitou uma distribuição paritária entre os quatro membros. Espera-se que, nas negociações em curso, volte a prevalecer a representação diferenciada, com a quebra, pela primeira vez, do princípio do consenso para as decisões no Mercosul.

Essas e outras discussões institucionais poderiam ser levadas a efeito, se fosse cumprido o disposto no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto no tocante à convocação de uma Conferência Diplomática para revisar a estrutura institucional do Mercosul, assim como as atribuições específicas de cada um de seus órgãos.

Cabe também mencionar o não-cumprimento de disposições relativas à aplicação da TEC, do mecanismo de solução de controvérsias e do princípio da livre movimentação de bens e serviços, não só pelas restrições comerciais, como também pela aprovação de instrumentos contrários à letra e ao espírito do TA, como o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC). O MAC entre o Brasil e a Argentina permite a aplicação de salvaguardas contra produtos dos dois países, mas, na prática, deverá ser aplicado apenas contra produtos brasileiros, não no contexto do Mercosul, mas no âmbito do acordo bilateral, ACE-14.

2) A politização das decisões de natureza comercial no intercâmbio entre o Brasil e a Argentina.

O Governo Lula justifica a aceitação dessas flagrantes ilegalidades em relação ao TA pela percepção de que a Argentina é uma peça fundamental na política externa brasileira. A consolidação do processo de integração do Mercosul exige que os interesses de nosso parceiro sejam acomodados. Nesse sentido, adotou-se a política de generosidade e de paciência estratégica que, na prática, significa uma atitude de aceitação de todas as reivindicações econômicas e comerciais, sem esperar reciprocidade. Em nome desses princípios, se assiste o Brasil ficar a reboque dos acontecimentos no contexto do Mercosul e da América do Sul e os interesses nacionais ficarem subordinados aos equívocos das políticas econômicas de nosso parceiro maior.

No atual momento, as agendas não são convergentes, nem na política econômica, nem no tocante à integração regional. Foi da Argentina a iniciativa de propor a inclusão da Venezuela no Mercosul. Depois de muito tempo e com relutância, foi aceita a ideia da moeda local para pagar as trocas comerciais entre os dois países. O Brasil está abrindo crédito (US$ 4,5 bilhões) e está cedendo energia, inclusive parte do gás da Bolívia e a sua eletricidade, para a Argentina, em condições preferenciais, enquanto aumentam as restrições comerciais aos produtos brasileiros. O protecionismo argentino é aceito e até justificado por Brasília, enquanto práticas restritivas são condenadas em geral, como ocorreu na reunião de Londres do G-20.

3) Os desequilíbrios econômicos internos no Brasil e na Argentina e políticas equivocadas nas áreas industriais e agrícolas no lado argentino acentuaram a bilateralização das negociações no âmbito do Mercosul.

Medidas tomadas bilateralmente entre Brasil e Argentina, e depois estendida aos dois outros parceiro, têm repercussão sobre os sócios menores (Paraguai e Uruguai), gerando descontentamento, frustrações e o sentimento de que os ganhos,

considerados limitados por eles, não justificariam a permanência no bloco.

Nos últimos anos, Paraguai e Uruguai buscaram negociar individualmente acordos de livre comércio com os EUA, o que levou o Brasil a propor e a aprovar a Resolução 32/00 do Conselho do Mercosul. Por esse instrumento, por uma decisão política, fora do TA, os países membros se obrigam a negociar com uma única voz acordos comerciais com terceiros países.

As restrições argentinas ao livre comércio para uma crescente lista de produtos brasileiros resultam na imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias, quotas, preços de referência, licenças prévias, licenças não-automáticas de exportação, medidas *antidumping*, sobretaxas e outras medidas restritivas, como imposto de renda sobre os ativos das empresas. Essas restrições são discutidas entre o Brasil e a Argentina, sem a participação do Paraguai e do Uruguai.

Mais recentemente, o governo argentino propôs que o comércio administrado, que já vigora para o setor automotivo e uma série de outros afetados por medidas restritivas, seja estendido para a quase totalidade dos segmentos produtivos.

Essas medidas começam a gerar um efeito demonstração: o Paraguai assinalou que está considerando tomar medidas semelhantes.

Todas essas medidas, apresentadas como necessárias pelas assimetrias existentes no comércio com o Brasil e como uma maneira de defender a indústria ou de criar condições para o seu reaparelhamento, já afetam cerca de 20% das exportações para a Argentina. O que tem ocorrido na prática é a absorção do espaço deixado pelos produtos brasileiros, impedidos de acessar o mercado argentino, por produtos de terceiros países (China, Coreia, Chile e outros), caracterizando um claro desvio de comércio.

4) Gradual transformação dos objetivos econômicos e comerciais no Tratado em metas políticas e sociais.

Na ausência de avanços concretos na área comercial, os países membros do Mercosul decidiram ampliar a cooperação na área política-social. Jean Monet, um dos arquitetos da integração europeia, anota, em sua autobiografia, que, nos dez anos em que as negociações sobre a TEC e as políticas setoriais estiveram interrompidas por razões de natureza política, os países membros do Tratado de Roma fizeram uma *fuite em avant* por meio de gestos simbólicos, como a assinatura de acordos em outras áreas, que não a comercial.

É isso que os países membros do Mercosul estão fazendo ao criar um foro de coordenação política e mais recentemente aumentar a visibilidade do campo social, ao ser implantada uma sessão específica do Conselho do Mercado Comum (CMC) com a participação dos ministros da área social dos quatro países.

Nesse contexto, a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), por exemplo, de certa maneira, interfere com as negociações nos âmbitos do Mercosul, além de tirar o foco de atenção da burocracia já sobrecarregada nas chancelarias dos quatro países. A Unasul tem como objetivo construir espaço de integração e união nos âmbitos cultural, social, econômico e político, com prioridade para o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros. Embora haja a intenção de compatibilizar e coordenar as iniciativas da Unasul com outros processos de integração regional e sub-regional visando à complementaridade de esforços, não há clareza sobre seu papel em relação aos temas comerciais e à convergência dos esquemas sub-regionais de integração.

Conclusão

A falta de sintonia nas políticas fiscal, monetária e cambial dificulta e torna inviável, em um futuro previsível, o objetivo final de criação de um Mercado Comum no Cone Sul.

A inexistência de coordenação de políticas macroeconômicas entre Brasil e Argentina explica, em parte, as medidas restritivas adotadas unilateralmente por Buenos Aires e as dificuldades para o avanço do processo de integração sub-regional. A alegação argentina para a adoção dessas medidas tem sido as assimetrias que explicam a alta competitividade dos produtos brasileiros. Ao apoiar o setor privado, o Brasil não seria um sócio leal, visto que a aplicação dessas políticas beneficiaria ilegal ou ilegitimamente as empresas nacionais.

Na realidade, políticas econômicas internas, adotadas livremente ou forçadas pela necessidade de enfrentar dificuldades geradas por crises externas, enfraqueceram o setor industrial argentino, que perdeu o dinamismo e a competitividade para enfrentar a concorrência de produtos de terceiros países. No intercâmbio com o Brasil, o desequilíbrio na balança comercial mas, sobretudo, na balança das trocas industriais, tem gerado reação a pretexto do fortalecimento da indústria doméstica e de evitar que a Argentina se consolide como exportadora de produtos primários e importadora de produtos industrializados do Brasil.

O seguido descumprimento do TA pelos países membros e a gradual ampliação do comércio administrado com acordos de restrição voluntária, negociados por diversos setores empresariais, vão criando mais e maiores obstáculos para a ampliação do livre comércio.

Na atual fase do processo de integração do Mercosul outros fatores como, em especial, a pouca vontade política dos países membros, também são responsáveis pela estagnação das negociações e pelo retrocesso do ponto de vista institucional.

As transformações em curso no cenário internacional trazidas pela globalização têm cada vez mais impacto na forma de inserção externa dos países, e os integrantes do Mercosul não são exceção nesse contexto. Os mercados ampliaram-se e novos atores, como a China, passaram a ter uma influência relevante para as economias da região.

As posições protecionistas da Argentina dificultam o consenso no âmbito do Mercosul, nas negociações multilaterais (Doha) e regionais (Mercosul-União Europeia). A insatisfação dos parceiros menores (Paraguai e Uruguai) com a crescente bilateralização dos entendimentos entre o Brasil e a Argentina, e com os rumos do Mercosul, em especial, pela falta de resultados comerciais concretos, refletem-se nas ameaças de negociação de improváveis acordos bilaterais com os EUA e, até mesmo, de abandonar o processo de integração.

As crises e dificuldades existentes entre os países membros (como a construção de indústrias de papel e celulose no Uruguai e a reação da Argentina) também explicam a estagnação do processo de integração.

A situação descrita reduz o interesse dos agentes econômicos em operar no Mercosul pela falta de transparência e de previsibilidade das políticas. Ao lado disso, a insegurança jurídica derivada da dúvida sobre a estabilidade das regras e de sua aplicação não favorece o investimento nos países membros, tal como seria natural em consequência da ampliação do mercado.

Visto do Brasil, há uma distância entre a retórica e a prática oficial no processo